

“布衣法官”职能拓展探析

——源于漳州台胞陪审员试点工作的启示与思考

□ 齐树洁 康光熹

摘要:人民陪审员制度在我国一直备受争议甚至面临存废的处境。2009年8月,漳州市在全国首创任命了8名长期在漳州工作的台湾同胞担任法院的涉台案件人民陪审员。此举在实践中取得突出成效,给目前处境尴尬的我国陪审制度注入了新鲜血液。有感于此,文章以漳州台胞陪审员试点工作在社会矛盾化解方面的成效为视角,探索有着“布衣法官”之称的人民陪审员的职能拓展之径。

关键词:台胞陪审员试点工作;社会矛盾化解;人民陪审员制度

中图分类号:D926.2

文献标识码:A

文章编号:1671-8402(2013)07-0171-04

诚如近代著名法官丹宁勋爵所言“陪审制是自由的明灯,宪法的车轮”,然而担任如此重要职责的陪审制度,在我国却一直备受争议甚至面临着存废的处境。2009年8月,漳州市在全国率先选任8名台商担任人民陪审员参与涉台案件审判工作。经过两年的试点后,福建省充分肯定了漳州选任台胞陪审员做法,于2011年8月拟在全省法院试行选任台胞陪审员,以进一步维护台胞合法权益,化解社会矛盾。2012年3月厦门海沧区任命曾钦照、黄如旭等10名台胞陪审员,漳平县、武夷山也正式开展了台胞陪审员选任工作。有鉴于此,本文以漳州台胞陪审员试点工作为视点,通过比较分析从中探索陪审员职能的拓展之径。

一、台胞陪审员试点工作现状分析

漳州地区与台湾一水相隔,习俗相近,语言相通,是台胞主要祖籍地和台商投资集中地,也

是大陆聚集台商最多的城市之一。2009年5月14日,国务院发布的《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》明确赋予福建省对台“先行先试”的战略地位,此后颁布的《福建省贯彻落实〈关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见〉实施意见》及最高人民法院《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区重大战略部署的意见》均支持福建法院在对台司法交流合作方面先行先试。以此为契机,福建省漳州市中级人民法院于2009年8月17日以芗城、龙海、漳浦三个县(市、区)法院为试点,首批选任黄信辉等台胞陪审员8名,2011年8月又增选32名,台胞陪审员达到40名。

从当选的台胞人民陪审员的基本情况看,这些台胞均是长期在漳州工作,对大陆有着比一般台湾民众更深刻的理解与认识;文化程度较高,较为熟悉两岸政策法规和风俗人情;在各自领域

作者简介:齐树洁(1954-),男,厦门大学法学院教授、司法改革研究中心主任、博士生导师;康光熹(1991-),男,厦门大学公共事务学院、法学院双学位学生。

取得较好业绩、具有一定社会影响。同时也符合全国人大常委会《关于完善人民陪审员制度的决定》第四条规定的任职条件。

随着试点工作的深入开展,台胞陪审员在参加人民法院的审判工作期间,能认真履行人民陪审员职责,保守审判秘密、注重司法礼仪、维护司法形象,表现出了极佳的敬业精神与职业道德。

截至2012年12月,漳州市法院台胞陪审员共参与审理各类涉台案件754件,其中民商事调解撤诉率为84%;判决的案件中息诉服判率较高,实现了案结事了、定分止争的法律目标。

二、台胞陪审员试点工作的成效之举

陪审制度背后的一个基本理念是“人人都有权选择其同类来进行审判”。^[1]台胞陪审员试点工作在涉台审判实务中特别注重发挥涉台案件人民陪审员“台胞”、“台商”这一身份优势,引导台胞陪审员积极参与到案件调解工作中来,同时在法律允许范围内通过不断摸索,采取一系列措施,拓展台胞陪审员司法服务空间、丰富其工作内涵以最大发挥其职能作用。

(一)发挥台胞陪审员身份优势

相对于专业法官队伍,担任涉台案件人民陪审员的台湾同胞对两岸人情、事理的认识和了解更具有优势。他们往往与涉台案件当事人处于同一个生活圈,同一阶层相互之间更容易沟通与接受的受众心理,有利于劝导说服当事人互谅互让、息诉解纷。通过台胞陪审员的桥梁作用,缩短了职业法官与涉台案件当事人之间的距离,让审判效果既展示法律权威、又渗透社情民意。同时选任台胞担任陪审员参与到涉台案件审判,大大增强涉台案件审理的透明度,减少、消除涉台当事人因两岸制度的不同及长期隔膜而对法院审判案件可能产生的误解,从而促进涉台纠纷的妥善解决。

(二)拓展台胞陪审员司法服务空间

试点工作的另一成效之举就是在法律允许范围内通过不断摸索,采取一系列措施,拓展台胞陪审员司法服务空间。如深入台企开展讲座、分发服务卡、定期或不定期走访台资企业、聘为特邀调解员开展诉前调解。漳州市龙海法院据针

对一些台资密集地区的台胞、台企负责人经常有聚会交流的习惯,在不增加台胞陪审员负担的情况下,于2010年5月在该市台胞陪审员所在企业中分区设立了两个“涉台法律工作联系点”,利用台胞陪审员的自身优势,宣传大陆法律,通过台胞陪审员的反馈,加强法院与台胞、台企的沟通,及时了解台胞、台企的法律需求,做好诉前疏导工作,最大可能地将矛盾消除在萌芽状态。联系点成立以来,台胞陪审员在诉前协调、庭中调解、庭后说服、判后答疑和法制宣传等方面发挥了其应有作用,多起涉台纠纷消弭于萌芽状态或在诉讼过程中达成和解或息诉服判,既节约了诉讼成本也实现了定分止争之法律目标。

(三)丰富台胞陪审员工作内涵

台胞陪审员试点工作中也遇到了一些问题与质疑,如扩大陪审与适用程序之间的冲突、回避问题、合议庭组成模式等。

为了提高办案效率,试点工作引入了“特邀调解员”工作机制,在法律允许的范围内,聘请部分台胞陪审员担任特邀调解员,开展诉前调解,做好诉前疏导工作。

在涉台审判实务中,受质疑最大的是台胞陪审员“台胞”“台商”身份问题。根据《中华人民共和国民事诉讼法》第四十四条的规定,审判人员与本案有利害关系或与本案当事人有其他关系,可能影响对案件公正审理的,必须回避。而在涉台案件中,可能出现台胞陪审员与当事人均为某协会或俱乐部的会员,是否应回避?对此,试点工作没有简单地要求回避(除非存在法律明文规定的回避情形),而是充分利用了台胞陪审员“台胞”“台商”“某协会或俱乐部会员”等身份优势产生的亲和力,促使很多涉台纠纷在台胞陪审员的参与协调下顺利化解。

三、“布衣法官”职能拓展之径

(一)扩大陪审员选任范围:充分发挥民众的集体智慧

人民法院需要人民的陪审员,社会矛盾的有效化解需要社会成员的共同参与。陪审制度的民主性不应只体现在普通民众参与司法,更为关键的是,这种民众的参与必须体现出广泛性和开放

性。^[2]对此一点,贝卡里亚早有论述,他指出:“优秀的法律应当为主要的法官配置一些随机产生的陪审员,因为在这种情况下,根据感情做出判断的无知,较之根据见解做出判断的学识要更可靠一些。……如果说寻找证据需要精明干练,做出结论必须明白准确的话,那么在根据结论做出判断时,只要求朴实的良知。”^[3]

从目前我国陪审员的人员来源看,我国陪审员并非完全来自普通民众,陪审员的代表性不足。选任台胞担任涉台案件人民陪审员从某种意义上讲,就是扩大了我国目前陪审员的选任范围,进一步彰显民众参与司法的广泛性与代表性,充分发挥民众的集体智慧。鉴于台胞陪审员在化解涉台纠纷方面的身份优势,亦可进一步考虑在香港同胞、澳门同胞及海外侨胞投资、兴业、生活密集地区开展相关试点工作,将一些热心维权工作、品行良好、公道正派、在当地享誉较好的香港同胞、澳门同胞、海外侨胞纳入到“布衣法官”中来,充分发挥其身份优势以更好的化解涉港、涉澳、涉侨纠纷。

此外,随着市场经济体制的确立,人口的流动成为一种社会现象,以上海市为例,2012年上海常住人口2380万,外来常住人口占960万,相应的也产生了一系列新的社会矛盾。针对此种情况,笔者建议可探索让一些优秀的外来人员参与到涉及农民工、外来务工人员以及经商人员等案件的司法审判工作中来,创设流动人口的利益表达平台和与法院的沟通渠道,通过其桥梁作用以更好地化解人口流动引发的系列社会矛盾。在选任过程中,考虑到外来人员流动性较强的特点,可制定相应的选任条件、宽松的退出机制等等。在选任条件方面,应考察其居住、工作年限等因素。此外,根据《关于完善人民陪审员制度的决定》第九条规定,人民陪审员的任期为五年。对此,笔者认为,应当建立主动退出机制以协调外来人员流动性较强产生的相关问题,同时根据审判工作需要依照法定程序,适当增补外来人员陪审员并及时将增补工作情况逐级层报相关上级法院备案。

(二)“因案因人制宜”:最大限度发挥“布衣法官”职能

在广泛“海选”人民陪审员的基础上坚持“因案因人制宜”优选合适的人民陪审员。具体而言,人民法院可以在选择案件陪审员时进行科学的遴选,针对不同案件类型根据陪审员职业、特长等进行分类选择,以便提高审判效果。^[4]对此台湾学者张丽卿指出:“由于法官专业知识不足,如果能够选出具有专门知识且理解专业判断意义的人来参加审判,较能切中要点,深入案情,减少偏差,有助于事实的澄清。”^[5]

(三)延伸司法服务空间:拓展“布衣法官”的工作内涵

相对于专业法官队伍,人民陪审员来自于社会各阶层,作为“布衣法官”,对社会人情、事理的认识和了解更具有优势,其往往与诉讼当事人处于同一个生活圈,同一阶层相互之间更容易沟通与接受的受众心理,与专业法官队伍形成优势互补。^[6]基于人民陪审员这一特有的桥梁作用,笔者认为,在法律允许范围内、在充分调研的基础上可尝试将陪审员工作向社区矫正、巡回审判、诉调对接等方面进行有益的延伸与拓展,将化解社会矛盾贯穿于司法审判各个环节,推动多元矛盾纠纷化解机制建设:

1.社区矫正

当前,外来人员犯罪行为日趋严重,已经成为困扰社会稳定的难题。对此,笔者认为可以考虑将外来人员陪审员工作拓展到外来人口社区的矫正帮教管理中来,作为法院的延伸帮教,与社会帮教并举。如引进陪审员“承包”机制,即根据个案选择合适的陪审员,具体可考虑籍贯等因素,实行谁陪审谁考察帮教,以配合街道、居委会等社会帮教组织共同进行帮教管理。在针对未成年犯的帮教中,也应注重发挥人民陪审员的帮教管理作用,专门邀请具有爱心、热心、耐心和诚心的从事教师、司法宣传等教育行业的人民陪审员加入到未成年缓刑犯回访帮教工作中。

2.巡回审判

巡回审判是人民法院基层基础工作的重要组成部分,是立足现有司法资源充分发挥审判职能作用的重要途径。^[7]考虑到巡回审判“面向农村、面向基层、面向群众”的特点,巡回审判点的纠纷多发生在邻里或亲属之间,多数情况下,调

解是化解矛盾的最有效手段。笔者认为,可考虑立足当地实际,依照法律程序就地取“才”,吸收当地有威望的人员作为巡回法庭陪审员,有助于消除当事人对抗性心理,^[8]在调解中,往往能破解僵局、迅速化解矛盾;在执行过程中,协助送达法律文书,提供被执行人线索,能有效地提高工作效率。目前已有部分基层法院将陪审员工作拓展到巡回审判工作中并取得显著成效,但就地取“才”的做法还有待推广。

3. 诉调对接

如果说人民法院是解决矛盾纠纷维护社会稳定的最后一道防线,那么人民调解则是第一道防线,各自既有优势又有不足。如何将调解和诉讼协调起来,是有效化解矛盾纠纷的关键。诉调对接就是指司法调解和人民调解的对接,是司法调解的前延和非司法调解的后续。笔者认为,可引入人民陪审员开展诉前调解、协助调解和委托调解,必要时,法院可派员进行指导。双方当事人达成协议的,由法官对调解协议的内容依法进行审查确认,并制作相关法律文书,这样既缓解法院“案多人少”办案压力、减轻当事人讼累、节约诉讼成本,又最大限度地发挥了人民陪审员的作用,解决了前文所述“审判程序”、“陪审员名额”的困扰。具体操作中,应注意以下几点:^[9]

对于诉前调解,需征得起诉人的同意,在立案前作预登记后开展诉前调解工作,并给予一定的诉前调解的期限。调解达成协议的,及时反馈到法院相关部门进行备案;调解未成或一方不同意调解的,应及时将案件移送立案庭审查立案,进入正常诉讼程序。

对于协助调解,适用于刑事附带民事案件、尚未诉到法院的群体性或重大敏感纠纷案件。考虑到我国有着“熟人社会”的文化特点,为更好地化解纠纷,可引入与当事人存在熟人、亲友等关系的人民陪审员协助调解工作。

对于委托调解,适用于法院受理的民商事案件,在答辩期满前征得双方当事人同意,由法院业务庭或基层人民法庭根据案件实际发出委托

调解通知书,委托调解的期限可考虑七日为限,调解达成协议的,提交法院制作调解书;调解未成的,提交法院继续审理。

在此阶段可通过相关立法赋予人民陪审员相应调解身份,如“特邀诉讼调解员”、“特邀调解员”、“特约调解员”等等。需要注意的是,对于调解未达成协议而起诉的案件,兼具人民调解员的人民陪审员不得参与陪审该案件。^[10]

参考文献:

[1]刘哲玮:《人民陪审员的现状与未来》,载《中外法学》,2008年第3期,转载《北大法律信息网》,网址:http://article.chinalawinfo.com/article_print.asp?articleid=61152,于2013年1月23日访问。

[2]陈发桂:《公众司法参与视角下我国司法公信力的生成探析》,载《前沿》2010年第3期,第52页。

[3][意]贝卡里亚:《论犯罪与刑罚》,黄风译,中国大百科全书出版社1993年版,第20页。

[4]张斌:《陪审员的调解功能评述》,载《西南政法大学学报》,第10卷第5期(2008年10月),第70页。

[5]张丽卿:《德国刑事诉讼参审制之研究》,转引自姜小川,陈永生:《论陪审》,载陈兴良主编《刑事法评论》第7卷。

[6]李飞坤:《人民陪审员主体资格相关问题研究——以陪审制度价值衡平理念为视角》,载《人民司法》,2007年第1期,第70页。

[7]最高人民法院《关于大力推广巡回审判方便人民群众诉讼的意见》,法发201059号。

[8]参考孙日华:《基层纠纷解决中的司法知识划分与补给》,载《河北大学学报》(哲学社会科学版),2010年第3期第35卷,第125页。

[9]参考龙海市人民法院关于“联片调解网络中心”、“特邀诉讼调解员”有关做法;龙海市社会治安综合治理委员会《龙海市综治联片调解网络工作方案》(龙综治委201015号文件)。

[10]最高人民法院《关于进一步加强和推进人民陪审员工作的若干意见》(法发201024号),第22条:“人民陪审员兼具人民调解员身份的,不得参加陪审由其先行进行调解的案件。”

(作者单位:1.厦门大学法学院,福建 厦门 361005;2.厦门大学公共事务学院,福建 厦门 361005)

(责任编辑:边文)